

第一次大戦期アメリカ戦時経済体制に 関する一考察（Ⅲ）

黒 川 勝 利

Ⅳ 戦時労働政策の展開

（１）やや結論を先取りしておこう。アメリカの参戦が不可避となった時、AFL および傘下の諸組合は、会長ゴンパースの指導の下に従来の平和主義を放棄し、積極的な戦争支持の路線に転換した。ウィルソン政権もまたこれに応えて、多数の労働運動指導者を関係機関の幹部に任命するとともに種々の労働保護政策を打ち出した。もっとも、問題の性質上労働政策に係る政府機関は多数存在し、しかも第一次世界大戦期のアメリカではこれらの機関がかなりの独自性を持って政策を決定していたので、中には明白に組織労働に敵対する方針のもとに行動した政府機関もあった。しかしながら全国戦時労働委員会や戦時労働政策委員会、あるいは陸軍省など重要な機関はおおむね親労働界のであって、これが戦時における組織化の急進展の重要な梃子となったのである。⁽¹⁾

（１）ウィルソン政権の戦時労働政策の評価はもちろん研究者によって様々である。ここで詳細に吟味することは差し控えたいが、一般的に言って、専門の労働史家はいわゆるニュー・レイバー・ヒストリアンをも含めてその親組織労働的性格を強調し、他方アメリカ史一般あるいは他の分野の歴史家がこの問題に言及する時にはむしろその体制維持的、反労働者の側面を強調する、というのが私の印象である。なおこれに関しては、cf. John S. Smith, "Organized Labor and Government in the Wilson Era, 1913—1921: Some Conclusions", *Labor History*, 3—3, (1962), pp. 266—267, Dubofsky, *op. cit.*, p. 207.

AFL 系労組の戦争への対応をもっとも良く示しているのは、1917年3月12日、ゴンパースのやや強引な指導のもとに、ワシントンに集まった79の傘下組合、5つの未加盟組合、そして AFL の5つの部局を代表する148人の活動家によって決議された「平時または戦時におけるアメリカ労働界の立場」という宣言である。この宣言は、一方において、「我々の努力と希望にもかかわらずわが国がヨーロッパにおける闘いの渦巻きの中に引き込まれたならば、我々はここに宣言した自由と正義の理念の下に、国の諸政策の欠くべからざる基礎として、アメリカ合衆国をいかなる敵からも防衛し、擁護し、維持するために力を尽くす」と述べて合衆国への忠誠と奉仕を誓い、また呼び掛けるとともに、他方では、戦争は経済的正義のための闘争を中止させるものではない、「戦時の賃金労働者は、一方の眼を国内の搾取者に、他方の眼を国家を脅かす敵に向けていなければならない」として、戦時利得の規制、組合基準の維持、工業組織の変更に際しての政労資の協議、すべての国防関係機関への労働界代表の参加等の原則を規定している。⁽²⁾すなわちこの宣言は、AFL にとってその戦争協力姿勢の表明であると同時に、戦時の諸要求あるいはそのための戦術の表明でもあった。

より急進的ないし平和主義的な労働者や労働運動指導者の強い反発を招いたこの宣言でさえも、もちろん政府や実業界の側にそのまま受け入れられたわけではなく、またゴンパース等 AFL 系労組の指導者がいつもこの原則のもとに行動したわけではない。この宣言からほぼ1か月後の1917年4月6日、すなわちアメリカ参戦の当日に、ゴンパースを部会長とする国防諮問委員会労働部会の執行委員会で採択され、諮問委員会および国防会議で承認された戦時労資関係の原則に関する最初の決議、およびその決議に関連して生じた

(2) Samuel Gompers, *American Labor and the War* (N. Y., 1919), pp. 289—295.

なお AFL の戦争への対応に関する邦語文献として、IWW の路線と対比させながら鋭く追求した、竹田有「第5章 IWW と AFL」(今津晃編著『第一次大戦下のアメリカ』柳原書店、1981年)参照。

「誤解」を解くための4月16日の補足決議は、一方において、当時実施されていた労働者保護のための諸施策を戦争を口実に軽々しく停止しないように関係諸機関に訴えるとともに、他方において、「雇主も被雇用者も国家の危機を現在の基準を変更するために利用してはならない」と規定しており、すなわち「アメリカ労働者の戦争に対する姿勢の宣言の具体化」と呼ぶにはあまりにも“existing safeguards”, “existing standards”を維持することに重点が置かれており、⁽³⁾戦時生産の拡大、戦火のヨーロッパからの移民の急減による労働力の不足が労働者の闘争に好都合な客観的状況を作り出していたことを思えば、労働諸条件の向上を目指す労働者の闘争にはむしろ敵対的であったとも言えよう。3月12日の宣言にもかかわらずこのような決議に労働界代表たちが同意したことに注目したアレキサンダー・ビングは、その理由を次のように述べている。「このような著しい態度の変化は戦争の最初のヒステリー的な数か月間の愛国的な精神の影響を示すものであり、その当時の労働界は明らかに公共政策によって要請されるような改善の要求さえも進んで放棄しそうに見えた」と。もっとも、ビングは、そのすぐ後に次のように続けている。「しかしながらこのような態度は、まもなくより理性的なものに変わり、そしてもっと後になると、徹底的な諸改革が要求されるようになった。」⁽⁴⁾

戦時労働政策の諸原則はまた、このような政府の諸機関、委員会等の決議、声明としてだけでなく、一方における政府機関と他方におけるAFL等の労働

(3) *First Annual Report of the Council of National Defense: For the Fiscal Year Ended June 30, 1917* (Washington, 1917), pp. 74-77, *U. S. Council of National Defense, Advisory Commission, Committee on Labor* (Washington, 1917), pp. 6-7.

(4) Alexander M. Bing, *War-time Strikes and their Adjustment* (N. Y., 1921), pp. 152-153. もっとも私には、ビングのこの評価はやや厳しすぎるように思える。またゴンパースは、全国的な争議調停機関の設立、すべての戦時関連労働への8時間労働、争議地域の組合の基準による賃金の決定等の計画も国防会議に提案したのだが、会議によって労働側に有利過ぎるとして拒否されたという(Karson, *op. cit.*, p. 98).

団体、時には経営者団体との協定の形でも表明された。その最初の、そしておそらくもっとも重要な例は、1917年6月AFL 会長ゴンパースと陸軍長官ニュートン・ベイカーとの間で結ばれた、動員兵士を収容するための陸軍の16の宿営地の建設に関する以下のような協定である。

宿営地建設にあたっての賃金、時間、および労働諸条件の調整と統制のために、陸軍長官によって任命される、一名は陸軍、一名は公益、一名は労働を代表する三名からなる調整委員会が創設される。最後の一名は国防会議諮問委員会のメンバーであり AFL の会長であるサミュエル・ゴンパースによって指名される。

それぞれの宿営地についての基礎的基準として、この委員会はその宿営地が位置する地区における1917年6月1日現在の、賃金、時間、労働諸条件についての組合スケールを用いる。この日以降に特別の賃金の上昇その他の基準の変更を必要ならしめる特別の事情があれば、考慮される。この委員会によってなされた賃金、時間、または労働諸条件の調整は、全当事者を拘束するものとして扱われる。⁽⁵⁾

この協定は、労働運動の代表者と合衆国政府の高官が初めて対等の立場で協定を結んだという点で、ゴンパース等多数の労働運動指導者の政府諸機関幹部への任命、ウィルソン大統領の AFL 大会への出席等の出来事とともに、戦時アメリカにおける労働界の地位の上昇を象徴する事件の一つであった。内容的にも参戦直後の国防会議の決議に比べると、賃金等の決定基準として組合のスケールが用いられている点で、一定の前進とみることができる。しかしながら、この協定がクローズド・ショップの問題に触れていない事実は、やはりここで留意しておく必要がある。しかも実のところゴンパースは、協定締結後まもなく、陸軍省側担当者の問い合わせに対して、「ベイカー長官と私によって署名された覚書に対するあなたの理解は正しい。それは組合基準

(5) *A Report of the Activities of the War Department in the Field of Industrial Relations During the War* (Washington, 1919), pp. 10–11.

の時間と賃金に関するものである。ユニオン・ショップの問題は含まれていない」と、このことを確認している。⁽⁶⁾かくして大工組合のハチスン委員長等一部の指導者は、ゴンパースの説得にもかかわらず、この協定は労働運動の前進を妨げるもの⁽⁷⁾のだとして、支持を拒否したのである。

ともあれ、このゴンパース＝ベイカー協定に基づいて宿営地調整委員会 (Cantonment Adjustment Commission) が設立された。まもなくこの委員会の業務は、飛行場や倉庫、貯蔵施設、さらには陸軍の行うすべての建設作業にまで拡張され、さらには名称を緊急賃金調整委員会と改めて、海軍省関係の建設活動をも担当するようになった。⁽⁸⁾またこの協定以降、同じように政府の諸機関と労働団体、時には雇用者団体をも含んだ協定に基づいて、造船業労働調整委員会、全国馬具類委員会、全国調整委員会 (港湾労働)、ニュー・ヨーク港賃金調整委員会等が相次いで設立された。これらの委員会は、関係政府機関の長官の政令に基づいて設立された兵器廠および海軍工廠委員会、鉄道賃金委員会、燃料管理局労働部等とともに、⁽⁹⁾それぞれの分野で戦時の労働争議の調停を担当したのである。

(2) もっとも、このような AFL の戦争協力姿勢も、またそれに一定程度報いんとするウィルソン政権の対応も、参戦後のアメリカに直ちに産業平和をもたらしたわけではない、という事実もここで確認しておくべきであろう。実のところ、NAM をはじめとする多数の経営者団体によって結成され、戦時労働政策展開の過程でちょうど AFL が労働界の中で果たしたような役割を

(6) *Ibid.*, pp. 11—12, 73—74.

(7) さしあたり, Leonald Philip Krivy, "American Organized Labor and the First World War, 1917—1918: A History of Labor Problems and the Development of a Government War Labor Program" (Ph. D. Dissertation, New York University, 1965), pp. 174—177, Bing, *op. cit.*, pp. 171—172.

(8) *A Report of the Activities of the War Department*, pp. 11—15.

(9) さしあたり, cf. Bing, *op. cit.*, pp. 318—319.

実業界の中で果たした全国産業協議委員会 (National Industrial Conference Board, 以下 NICB と略) のある報告書は、アメリカ参戦後 6 か月間、すなわち 1917 年 4 月 6 日から 10 月 6 日までに発生した労働争議について行った調査に基づいて、「合衆国の戦争への介入に続く最初の 6 か月は、広範なストライキの時期であった⁽¹⁰⁾」と結論を下している。しかもこの間の労働争議の、企業数で 46.1%，関係労働者数で 61.8%，喪失労働日で 66.3% は、戦時生産計画にとって特に重要な金属、造船、石炭、および産銅の 4 産業に集中していたのである。⁽¹¹⁾

この調査ではまた、この他にも当時の労資関係に関するいくつかの興味ある事実が明らかにされている。第一に、労働組合員が従業員の 51% 以上を占めている企業における争議が、企業数で 58.3%，労働者数で 62.2%，喪失労働日⁽¹²⁾で 70% を占めていた。この調査では IWW のメンバーは労働組合員とは認められていないので、幹部の戦争協力姿勢にもかかわらず、多数の AFL 系組合員が戦時体制のもとでストライキに参加したことが明らかである。第二に、IWW は調査の対象となった企業の 10%，労働者の 9.5%，喪失労働日の 16% に関係していた。IWW が関係した争議の場合、労働者一人あたりの平均喪失労働日は 37.2 日と特に長く、彼等の闘争の粘り強さと厳しさを反映している。⁽¹³⁾ 第三に、争議の原因としては、賃上げが、単独要求としても他の要求と結合した形でも、もっとも大きい割合を占めていた。これに対して組合の承認やクローズド・ショップの要求を原因とする争議は、単独では企業数の

(10) National Industrial Conference Board, *Strikes in American Industry in Wartime: April 6 to October 6, 1917* (Boston, 1918), p. 19.

(11) *Ibid.*, pp. 6—7. NICB はこの期間の新聞等に現れた 3000 近いストライキのうち重複等を除き名前を確認できた 2521 の企業に情報を求めたが、適切な情報を寄せたのは半分以下の 1156 であり、この報告はそれに基づいている。なお *Historical Statistics of the United States*, p. 99 によれば、争議件数は 1914 年の 1,204 件、15 年の 1,593 件から、16 年 3,789 件、17 年 4,450 件に急増している。

(12) NICB, *op. cit.*, pp. 10—11.

(13) *Ibid.*, p. 19.

11.9%を占めているにすぎない。しかしこの問題が他の要求とともに諸要求の一つとして争われた場合を含めると、企業数では43.5%、喪失労働日では69.0%を占め、しかもこの種の争議はしばしば長期化した。すなわち労働者あたりの平均喪失労働日は、賃上げ要求の場合は14.2日だったのに対して、組合承認やクローズド・ショップが絡んだ場合には28.0日に及んだのである。⁽¹⁴⁾かくしてある製造業者は、このNICBの調査に対して次のような意見を述べている。

この僅かな経験からして、我々が遭遇するであろう最大の困難は組合の承認あるいは非承認ということであると思われる。賃金と労働諸条件に関する限り、雇主はいかなる理性的な要求にも応じる用意があると思われるし、また通常は被雇用者も同様に理性的な妥協を受入れる用意があつて、一般に和解が達成されるのだが、しかしながらほとんど常に合意に失敗するのは組合承認の問題をめぐるものである。ほとんどの偏見と敵意の原因となるのはこの問題であり、かくして共通の立場を見出すことが困難となるのである。⁽¹⁵⁾

ほぼ同じ時期の労資関係について、この報告書とはやや異なった目的と方法のもとに調査を行ったのは、戦時生産計画を脅かす当時の特に深刻な5つの労働争議を調査し、解決するために大統領によって設立された、そして労働長官ウィルソンを委員長、ハーバード大学教授フランクファーターを書記官とする大統領調停委員会(President Mediation Committee)である。ビングが「戦争が産んだおそらくもっともすぐれた労働関係文書」と評したこの報告は、調査の対象となった5大争議の多様な原因を克明に、かつ包括的に追求している。しかしながら、そのいずれにおいても我々は、組合承認、あるいは広く組織の問題が紛争の底流として存在しているという事実を確認することができるのである。またそのうちの3つの争議では1917年に入っ

(14) *Ibid.*, pp. 6—8.

(15) *Ibid.*, p. 17.

(16) Bing, *op. cit.*, p. 57.

組合が結成され、残りの2つはIWWが関係していることも注目に値する。やや恣意的に、報告の一部を引用しておこう。

アリゾナ銅鉱山地帯の争議

このような状態が我々の戦時政策の敵やサンディカリスト産業主義の代表者によって利用されなかったとは限らないが、悪意の影響もIWWもこれらのストライキを説明することはできない。その説明は、まだ矯正されていない、そして矯正することが可能な産業的無秩序に見出しうるのである……

労働者の考えでは、団結権だけが対等な取引の力と侮辱に対する保護を保証するものである。クローズド・ショップ⁽¹⁷⁾の要求はなかった。組合員であることに向けられた差別に対する保証の要求があった……

カリフォルニア油田争議

労働者は時間、賃金、および雇用条件に関する苦情を提出し、そして組合員であることゆえの差別に対する保護を要求した……労働者は1917年4月までは組織されていなかった。組合は9,000から10,000の労働者を含むまでに成長し、アメリカ労働総同盟に加盟している……

太平洋岸電話争議

しかしながら1917年の夏に、オレゴンとワシントンの多数の地点で、組織化が成功し、少女たちは支部を結成して、男子の組合である電気労働者国際友愛会に加入した……

他に2つの問題があった。賃上げ要求とクローズド・ショップ要求であった。後者はその後、プレファレンシャル・ショップの要求に修正された……

太平洋岸北西部の製材業における不穏状態

経営者たちは、産業の性質が組合化にとって固有の障害を成していると主張している。し

(17) *Report of President's Mediation Commission to the President of the United States* (Washington, 1918), p. 7. 以下、カリフォルニア油田争議、太平洋岸電話争議、製材業争議、製肉産業争議の部分はそれぞれ, p. 9, p. 11, p. 14, pp. 15—16よりの引用。

かしながら、支配的な理由は被雇用者たちのあらゆる組織に対する経営者たちの厳しい態度なのである。この非妥協的態度の結果として雇主たちは、建設的というより破壊的な急進主義の組織を受け取るようになった。IWW が経営者たちが作った真空を充たしつつある……

製肉産業争議

1903年のストライキは組合を破壊し、その後14年間作業場の組織化は阻止された。1917年に有力な組織が再び姿を現し、その年の終わりには25%から50%まで様々に評価されるかなりの少数派となった。緊密に組織された少数派がある産業の労働状況を左右しようというのは、労働組合の経験としてありふれた事実である。それゆえ組合の指導者は、それは正しいのだが、ストライキの可能性という効果的な支えによってその要求を通すことができると感じた。しかしながら、いかなる苦情よりも重要だったのは製肉業者に組合の承認、少なくとも製肉業者と組合代表の会合程度までを要求することによって、組合の力を確認したいという自然な欲求であった。

……製肉業者はこれを拒否した。彼等は組合指導者を信用しておらず、彼等との面会を拒否した……

(3) 軍事力同様に生産力が戦局を左右する史上初の総力戦のさなかにおいて、NICB や大統領調停委員会の調査が明らかにしたこのような事態は、もちろん解決されなければならなかった。より有効な戦時労働政策とそのため体制が当然に要求された。大統領調停委員会自体、単なる調査のためではなく、同時にその調査に基づいて「合衆国の労働政策の進むべき方向⁽¹⁸⁾」を模索し勧告すべく設立されたのである。

大統領調停委員会の勧告の中でその後の戦時労働政策の制度的展開にもっとも大きい影響を与えたのは、おそらく次のような部分である。

(18) *Ibid.*, p. 3.

戦時の合衆国の労働行政に関して統一的指導が確立されなければならない。現在では、戦争によって発生した労働問題に関して、断片的かつ矛盾する管轄領域を有する無数の分離された“committees, boards, agencies and departments”が存在する。必要な行政組織を決定し確立する全権限を有する単一支配の行政機関が必要とされている。⁽¹⁹⁾

他方、NICB も、実業界を代表して、国防会議の要請に答える形で、すでに1917年9月に当時の労働問題についての意見書を提出、その中で争議調停のための連邦政府の委員会を設立するよう主張していた。国防会議はこれを受けて12月13日に次官クラスの省庁間会議（AFL や国防会議の代表も含む）を招集して検討を命じ、会議は20日に報告書を提出した。その後関係諸機関、担当者の交渉を経て、結局のところ大統領は、1918年1月4日、労働長官のウィリアム・B・ウィルソンをあらためて戦時労働管理官に任命し、戦時労働政策体制を再編成する権限を委ねたのである。

ウィルソン長官は、まず諮問委員会を設立し、さらにその報告に基づいて戦時労働協議委員会（War Labor Conference Board）の設立を決定し、経営者を代表するものとして NICB に、労働者を代表するものとして AFL に、それぞれ5人の委員の推薦を依頼した。その5人の委員はまたそれぞれ一人ずつの公益代表委員を指名するよう依頼された。経営者側は前大統領のタフトを、労働者側は CIR の委員長として活躍したウォルシュを、それぞれ公益委員として指名した。

戦時労働諮問委員会は、1918年3月29日に報告書を提出し、それ自身と同じ数の、同じように指名された委員たちによって構成される全国戦時労働委員会（National War Labor Board, 以下 NWLB と略）の設立を提案するとともに、「戦時における戦時産業の労働者と雇主の関係を律する諸原則ならびに諸政策」を発表した。ウィルソン大統領はこの提案を全面的に受入れ、

(19) *Ibid.*, p. 21.

4月8日、タフトとウォルシェを共同委員長とする NWLB の設立を発表したのである。⁽²⁰⁾その翌月の、フランクファーターを委員長とする戦時労働政策委員会 (War Labor Policies Board) の成立とあいまってここに戦時労働政策体制の再編成は一応完成した。⁽²¹⁾その後の16か月間に NWLB は、「労資関係の最高裁判所」として、1251件のケースに取り組み、そのうち490件で裁定、勧告を下したが、それらは711,500人の従業員を擁する1,100以上の企業に直接影響を及ぼした。しかもこれは NWLB の現実の影響の一部にすぎない。

「しかしながら、委員会の決定の影響はこれらの数字が示しているよりはるかに大きかった。多くの場合、決定は論争を提起した人々の工場で働く他の従業員にも適用され、そして非常にしばしばある会社についての決定は同じような状況の他の会社によって受け入れられた。雇主たちの間では、既に委員会によってなされた決定にあわせて自発的に時間や労働条件を調整しようとする傾向が強くなっていった。多くの場合、他の(争議)調停機関においても、この委員会の過去の決定や規則に基づく諸原則に従って論争が解決された」⁽²²⁾のである。

(4) さて制度の完成は同時に、戦時体制の発足以来練り上げられてきた戦時労働政策の諸原則の確定の画期でもあった。すなわち先に述べた戦時労働諮問

(20) 以上の経過についてはさしあたり、Bureau of Labor Statistics, *National War Labor Board: A History of Its Formation and Activities, Together with Its Awards and the Documents of Importance in the Record of Its Development* (Bulletin No. 287, Washington, 1922), pp. 9—11, Gordon S. Watkins, "Labor Problems and Labor Administration in the United States during World War, Part 2", *University of Illinois Studies in the Social Sciences*, 8—3, pp. 158—164, Bing, *op. cit.*, pp. 117—119. やや異なった角度から考察したものとして、Robert D. Cuff, "The Politics of Labor Administration during World War I", *Labor History*, 21—4(1980), pp. 552—560.

(21) さしあたり、Bing, *op. cit.*, p. 126.

(22) Bureau of Labor Statistics, *op. cit.*, pp. 19—21.

委員会の「諸原則ならびに諸政策」が、NWLB 設立の際の大統領宣言によってそのまま NWLB の遵守すべき諸原則とされ、さらにはその後他の政府諸機関にも採用されてその政策決定、あるいは争議の際の裁定の基準となったのである。

この「諸原則ならびに諸政策」の内容は、婦人労働者に対する同一労働同一賃金の原則、労働時間決定の際の原則、最大限生産の必要性、労働力動員手段、地域の慣習の尊重、生活賃金の原則等、多方面に及んでいる。当面我々にとって特に興味深い問題、すなわち組織労働と資本の直接的対抗関係に言及している条項だけをここで抜粋しておこう。

戦時中はストライキやロックアウトはあってはならない。

団結権——1. 労働組合を組織し、選ばれた代表を通じて団体交渉する労働者の権利は、承認され確認される。この権利は、いかなる手段によっても、雇主によって拒否され、奪われ、干渉されることはない。

2. 協会や団体を組織し、選ばれた代表を通じて団体交渉する雇主の権利は、承認され確認される。この権利は、いかなる手段によっても、労働者によって拒否され、奪われ、干渉されることはない。

3. 雇主は、労働者を労働組合員であること、あるいは正当な労働組合活動を理由に解雇してはならない。

4. 労働者は、その組織する権利の行使にあたって、人々をその組織に加入させ、あるいは雇主をして交渉または取引させるために、いかなる強制的手段も使用してはならない。

既存の諸条件——1. ユニオン・ショップが存在する企業ではそれが継続され、賃金、労働時間その他の雇用諸条件として組合の基準が維持されなければならない。

2. 組合員と非組合員の労働者および婦人労働者が現在一緒に労働しており、そして雇主がその企業に雇われている被雇用者や代表とのみ会っている企業では、そのような状態の継続は（正当な）苦情とはみなされない。しかしながら、この宣言は、いかなる意味でも、すぐ前の項目で保障されたような労働組合を結成したりその企業の労働者がそれに参加したりする権利を否定したり、その実行に水を差すことを意図したものではなく、また賃金、労働時間、あるいはその他の諸条件等の改善を、それが望ましいと分かった時に、

ここで規定されている仕組みのもとで、戦時労働委員会が奨励したり、仲裁委員が承認する⁽²³⁾ことを妨げるものでもない。

すなわち労働界は、ストライキ権を放棄するとともにクローズド・ショップ（ここではユニオン・ショップの用語が用いられているが）の新規獲得をも断念した。他方政府と実業界は、労働者の団結権と団体交渉権を承認したのである。

もっとも、あらゆる基準ないしは原則同様に、そこにはなお若干の不明瞭な部分、ないしは解釈の余地が残されていた。したがって実のところ労働者側も経営者側もそれを自分の側に有利に解釈することによってその後の紛争を解決しようと試みた。同時に、それは労資関係に関する自分なりの理念や立場を持って政府諸機関に関係している委員や職員にもあてはまるのであって、それゆえ、明らかに労働者の権利擁護を自己の使命と考えていたウォルシェと、経営者側推薦ながら法律家的厳密さを重視ししかも NCF の会員としてその理念に共鳴していたタフトの二人を共同委員長とする NWLB の場合、フランクファーターを委員長とする戦時労働政策委員会と同様に、結果として、しばしば最高裁の判決をも無視して、親労働界的と言われる諸政策が打ち出されていったのである。

たとえば、NWLB 設立後まもなくの、ウェスタン・ユニオン会社 (Western Union Company) とアメリカ商業電信技手組合 (Commercial Telegraphers Union of America) との間の紛争における、委員会の決定である⁽²⁴⁾。この紛争は、1907年のストライキの敗北以来ウェスタン・ユニオンから追放されていた CTUA が、当時の状況に鼓舞されて組織化に乗り出したのにたい

(23) *Ibid.*, pp. 11-12, 32-34. なお鈴木滋氏の前掲論文, 62-63ページ参照。

(24) 以下この争議と NWLB の対応については, Valerie Jean Conner, *The National War Labor Board: Stability, Social Justice, and the Voluntary State in World War I* (Chapel Hill, 1983), pp. 35-49.

して、会社側がこれに応じた800人の従業員を解雇したことによって生じた。この件に関して、会社の戦前からの慣行の尊重を要求する経営者に対してタフトは、NWLBの原則は“クロズド・ノン・ユニオン・ショップ”の慣行の維持を認めるものではない、また会社と従業員との間で組合への加入を禁ずる契約がたしかに成立していればそれは尊重すべきであるがそのようなものが存在したとは思われない、組合に加入した労働者は解雇されるであろうという単なる了解“mere understanding”は契約としての保護に値しないとして、⁽²⁵⁾ウォルシェとともに労働者側の委員に与し、経営者側委員全員の反対を押し切って、会社側を非難する報告を公表したのである。その他NWLBは、団結権に関するものだけを挙げて、たとえば、「組合への加入や正当な組合活動を理由とする差別」を禁じ、「解雇によって失ったすべてに対する補償と再雇用」を命じ、「組合員のブラック・リスト」や「従業員の組合加入を妨げる個別契約を結ぶこと」を禁じ、「ストライキへの平和的参加は再雇用の妨げとならない」と主張する等々、多数のケースで労働者寄りの裁定を下した。⁽²⁶⁾デュボフスキーの言葉を借りるならば「NWLBは団結の権利を現実のものとするための小さな革命を開始した」⁽²⁷⁾のである。

このようなNWLBの裁定は大統領と陸軍省によって支援された。すなわち、先のNWLBを決定を経営者が無視し、争議再発の危機が迫った時、ウィルソン大統領はウェスタン・ユニオンの接收を決定した。またスミス・アンド・ウェッソン会社がやはりNWLBの権威に挑戦した時、陸軍長官ベイカーは、ハートフォードの多数の製造業者の書簡による要請を拒否してこれを接收した。他方ブリッジポートの争議において労働者の側がNWLBの裁

(25) The Western Union Telegraph Company, *The Western Union and the War Labor Board: The Company's Position* (New York, 1918), p. 24.

(26) Bureau of Labor Statistics, *op. cit.*, pp. 53—55.

(27) Dubofsky, *op. cit.*, p. 210. 他方コナーは “It did nothing revolutionary” (Conner, *op. cit.*, p. 183) と結論しているが、もちろんこれは “revolution” の意味の相違によるところが大きいであろう。

定を拒否した時、ウィルソン大統領はストライキ参加者の戦時関連産業からの排除と徴兵猶予の取消処分で威嚇することによって服従を強制したのである。^{(28) (29)}

もちろん、当時のすべての政府機関が、NWLB や戦時労働政策委員会の方針に従ったわけではない。WIB 等の「年給1ドル官吏」に労働運動よりはオープン・ショップ運動に共鳴する実業家が多かったであろうことは想像に難くない。⁽³⁰⁾ ウィルソン政権下の高官では郵政長官バーリソンがとりわけ反組合的であって、郵政職員の団結権を条件付で承認した1912年の法律の廃止すら要求した。特に激しく労働運動を攻撃した彼の1917年度の年次報告は、先のウェスタン・ユニオンの紛争の際に NWLB を批判する会社側のパンフレットにも利用されたのであって、⁽³¹⁾ ウェスタン・ユニオン、および同時に接収された電話事業が郵政省の監督下におかれたのは労働者にとってまことに不運なことであった。⁽³²⁾ 団体交渉にかんする政府諸機関の態度を検討してビングは、「郵政省が唯一の例外のように思われる。電話事業の管理に際して、それは団体交渉を促進しなかったのみならず、そのために既に存在している機関が

(28) 以上さしあたり、Conner, *op. cit.*, pp. 46—48, 129—133, *A Report of the Activities of the War Department*, pp. 32—35.

(29) 「それゆえ私は、あなたたちが仕事に戻り、裁定に従うように要請する。もし拒否するならばあなたたちは、ストライキが行われている地域のあらゆる戦時産業で、一年間、雇用を認められない。合衆国職業安定所は、合衆国の他の地域のいかなる戦時産業の雇用の紹介も、あなたたちには拒否する。陸海軍両省、船舶委員会、鉄道管理局およびすべてのその他の政府機関のもとにある産業も同じである。さらに徴兵委員会は、戦時生産へのあなたたちの有用性に基づくいかなる徴兵猶予の請求も、拒否するよう指示されるであろう」(*Ibid.*, p. 86).

(30) Cf. Dubofsky, *op. cit.*, p. 207.

(31) U. S. War Labor Policies Board, *Report on the General Policy of Certain Federal Departments toward the Open or Preferential Shop, toward Discrimination and toward the Right of Workers to Organize in Trade Unions* (Washington, 1919), pp. 31—33, Bing, *op. cit.*, p. 108, note 3, The Western Union Telegraph Company, *op. cit.*, pp. 12—13.

(32) Cf. *Ibid.*, pp. 108—115, Conner, *op. cit.*, pp. 48, 163—167.

機能するのも実際に妨げたのである」⁽³³⁾と述べている。また州のレベルでも、ミネソタ州の例のように、争議調停機関がNWLBの原則と食い違う経営者寄りの裁定を繰り返して労働者の側の反発を浴びることがあった。⁽³⁴⁾とはいえ戦時労資関係全般への影響力という点では、これらの諸機関は、NWLB、戦時労働政策委員会、あるいは陸軍省にももちろん及ばなかった。

(5) それでは、このような戦時労働政策の流れは、当時の労資関係にどう影響したのであろうか。

ここでも結論を先取りしておこう。産業政策が産業の組織化を進展させたように、戦時の労働政策は労働者の組織化を急進展させたのである。しかしながらこの場合、その組織化の内容は産業界の場合より若干複雑であったという事実に注意しておく必要がある。すなわち、やや図式的に整理しておくならば、第一次大戦期アメリカにおける労働者、あるいは労資関係の組織化には三つのタイプがあったように思われる。

第一の、もっとも重要な組織化は、言うまでもなく本来の労働組合による組織化である。すなわち労働組合員数は、1917年の298万人から20年には503万人と200万人以上も増加した。AFL傘下の組合員も238万人から408万人にやはり急増した。⁽³⁵⁾戦時の労働力不足とならんで労働政策、特に団結権の保護、組合活動を理由とする解雇や差別の禁止がこの躍進に大きく貢献していることは、疑う余地がない。戦時中に直接、間接に政府の統制下に置かれていた二つの産業で組織化が特に進展した事実も注目に値しよう。ハリー・ガーフィールドを長官とする燃料管理局で、経営者側とほぼ対等の発言力を認められた合同鉱山労組は、その影響力を利用して以前は組織されていなかった南アパラチアの炭田にまで勢力を伸ばし、戦争末期には50万人の大勢

(33) Bing, *op. cit.*, p. 160.

(34) *Ibid.*, pp. 164—165, note 3, Conner, *op. cit.*, pp. 138—141.

(35) *Historical Statistics of the United States*, p. 97.

力を誇った。ウィリアム・マッカデューを長官とする鉄道管理局のもとに国有化された鉄道業でも、同様に組合が勢力を拡大した。⁽³⁶⁾

しかしながらとりわけ興味深いのは、戦前には事実上組合員が追放されていた大量生産産業における組織化である。

シカゴの製肉産業が、第一次大戦期における大量生産産業組織化の、最初の突破口となった。ジョン・フィッツパトリックと、ウィリアム・フォスターに率いられたシカゴの労働運動家たちは、1917年の夏、この産業に関係のある複数の職種別組合からなる家畜置場労働評議会 (Stockyards Labor Council) を結成して9月9日から組織化に乗り出し、先に引用した大統領調停委員会の報告書にあったように、同年末には労働者の25%ないし50%を組織した。そしてそこに述べられたような理由でストライキの危険が迫った時、調停に乗り出したこの委員会は、対立点の一部を経営者側二人、労働者側二人 (NWLB の共同委員長になる直前のウォルシュがその一人であった) の四人の委員会で解決させるとともに、なお未解決の諸問題についてはアルシュラー判事の仲裁に委ねた。3月30日に出された判事の裁定はほぼ全面的に労働者側の要求を容れたものであって、ここに組織労働は製肉産業に確固たる地盤を確保した。その後の NWLB の裁定も彼等の運動に一層の拍車をかけ、1918年11月には、合同製肉労働者組合 (Amalgamated Meat Cutters) の組合費支払人数は9か月前の2倍、3年前の10倍以上の62,857人に達したのである。⁽³⁷⁾

彼等の次の標的は鉄鋼業であった。1918年8月1日、シカゴに集まった15組合の30人の代表はゴンパースの司会のもとに鉄鋼労働者組織全国委員会 (National Committee for Organizing Iron and Steel Workers) を結

(36) Dubofsky, *op. cit.*, p. 211.

(37) 以上製肉産業の組織化についてはさしあたり, *Ibid.*, pp. 211—212, Bing, *op. cit.*, pp. 54—55, David Brody, *Workers in Industrial America: Essays on the Twentieth Century Struggle* (New York, 1980), pp. 42—43.

成し、ゴンパースを委員長（後フィッツパトリックに交替）、フォスターを書記会計として、鉄鋼業の組織化に乗り出したのである。その後、全国委員会の参加組合は24に増加し、その組織的、財政的な、後になって正に致命的であったことが判明した弱点にもかかわらず、運動は順調に展開した。すなわち、最初の標的となったシカゴ地区はまもなくほぼ完全に組織され、10月1日、全国委員会はその本部をシカゴからピッツバーグに移した。翌年1月4日、フォスターは「疑う余地なく、鉄鋼業は組織されつつある」と結論したのである。

戦時の労働力不足とともに労働政策の展開が、この成功の背景にあったことは確実である。当時のあるクリーヴランドの活動家は「兄弟たちよ、仕事の方が労働者を求め、合衆国政府が……我々とともにある時、この機会を見過ごすことができようか」と呼び掛けたという。⁽³⁸⁾ フォスター自身、戦後まもなく次のように述べている。

兵士と軍需物資への需要が労働力を希少にしていた。連邦政府は友好的であった。団結の権利は政府によって自由に認められ、主張されさえした……神は実に労働者の側に立って戦っていた。⁽³⁹⁾

そして実際彼等は、それを組織化のために利用しようとしたのであって、たとえば鉄鋼労働者組織全国委員会のシカゴ組織が発行したある週報は、NWLBの「諸原則および諸政策」の全文を記載し、「この号に印刷されている戦時労働委員会の諸原則を読んで、アンクル・サム（合衆国政府）は君が

(38) 以上鉄鋼業の組織化については、David Brody, *Labor in Crisis: The Steel Strike of 1919* (Philadelphia and New York, 1965), pp. 62—64, 69—70, 75—76 による。

(39) William Z. Foster, *The Great Steel Strike and Its Lessons* (New York, 1920), p. 17.

どのようにすべきであると信じているかを悟れ。これを読んでみろ⁽⁴⁰⁾」と呼び掛けたのである。

(6) 戦時労働政策はまた、異なったタイプの組織化の契機となった。工場委員会 (shop committees, works councils) である。

周知のように、先駆的な工場委員会は、第一次大戦の直前にアメリカに導入され、1916年にロックフェラー系のコロラド燃料石炭会社が、合同鉱山労組を追放すべく、従業員の間を導入した工場委員会制度はそのもっとも代表的なものとされている。しかしながら、モンゴメリーの指摘を待つまでもなく、「工場委員会の普及を助長したのは政府、特に全国戦時労働委員会⁽⁴¹⁾」であり、かくして第一次大戦こそが事実上アメリカにおける工場委員会制度の出発点となったのである。

工場委員会の発展は、一方において労働者の団体交渉権を認め、他方において組合承認の問題に関しては戦前の慣行を尊重するという戦時労働政策の原則の、ある意味で必然的結果であった。すなわち、既に述べたように政府の爭議調停機関は、従業員が代表を選出して経営者に苦情を提出し、賃金や労働条件について交渉する権利を認め、またこれを経営者に強制することはできたが、戦前から組合が交渉の相手となっていた場合やクローズド・ショップが成立していた場合は別として、組合代表との交渉、すなわち組合承認を強制することはできなかった。かくして団体交渉は多くの場合、従業員が選出した工場委員会を通じておこなわれざるを得なかったのである。

NWLB が初めて工場委員会の設立を命じたのはゼネラル・エレクトリッ

(40) *Iron and Steel Workers*, Bulletin Issued under Authority of the National Committee for Organizing Iron and Steel Workers, Published by the Chicago District Organization Committee, 2 (Chicago, October, 22nd, 1918), Folder 1, Box 27, Saposs Papers, Wisconsin Historical Society.

(41) Montgomery, "New Tendencies in Union Struggles and Strategies", p. 104.

ク社のピッツフィールド工場における紛争の裁定においてである。その後
 NWLBは125に及ぶケースで工場委員会の設立を命じたという。⁽⁴²⁾

ベスレヘム・スチールの経営陣に典型的にみられたように、⁽⁴³⁾個別契約の
 論理に固執していた当時の会社の多くは、工場委員会を通じた団体交渉にす
 ら抵抗を示し、むしろ組織労働の側が、特に初期には、この制度に好意的で
 すらあった。事実AFLは1918年の大会でこの制度を肯定的に評価している
 のである。しかしながら翌年のAFL大会では、鉄鋼労働者組織全国委員会
 の主張を受けて評価を逆転させ、組合の承認と同意なしの団体交渉は“妄想
 と罠”であるとしてこれを非難した。⁽⁴⁴⁾他方経営者の方は徐々にその意義を再
 認識しつつあった。かくして、休戦後多数の中小企業が工場委員会を廃止
 する一方で、大企業を含む多数の経営者が新たにこの制度を導入したので
 ある。戦後まもない時期に、NICBが工場委員会について行った調査によ
 れば、225の工場委員会のうち120は政府の裁定によるものだが、残りの105
 は「自発的に」設立されたものであった。⁽⁴⁵⁾また戦争直後の労資対立の時期を
 経て、317の会社が新たに工場委員会を設立したという。⁽⁴⁶⁾NWLBは、その裁
 定によって設立される工場委員会の選挙についてかなり詳細な規則を定め、
 また代表を派遣して選挙を監督したり、一方においては組合本部、他方にお
 いては会社の事務所で行われた選挙を無効としたりすることによって、従業
 員の真の意志の表明を、会社の支配や、あるいはまた組合の干渉からも守ろ
 うとした。⁽⁴⁷⁾しかしながら結局、終戦とともに廃止されなかった工場委員会の

(42) Perlman and Taft, *op. cit.*, p. 409.

(43) Cf. Conner, *op. cit.*, pp. 111—122.

(44) Montgomery, “New Tendencies in Union Struggles and Strategies”, p. 105.

(45) Bing, *op. cit.*, p. 164, note 1. なお、120のうちでNWLBの裁定によるものが
 86、造船業調整委員会の裁定によるものが31、その他の政府委員会によるものが3で
 あったという。

(46) Brody, *Workers in Industrial America*, p. 55.

(47) National War Labor Board, “Procedure, Elections of Shop Committee”
 (Washington), in: *National War Labor Board Docket*, Vol. 5 (Washington).

多くは、戦後設立されたものも含めて、20年代の厚生資本主義の武器の一つたる会社組合へと展開していった。

(7) 第三のタイプは、見方によっては第二の工場委員会ないしは会社組合の一変種である。⁽⁴⁸⁾ 重要性においては第一および第二のタイプにはるかに劣る局地的現象であったけれども、戦時労働政策の性格を考える際には、やはり無視できない問題を含んでいるように思われる。太平洋岸北西部のワシントン州、オレゴン州、アイダホ州等の森林地帯で組織されたロイヤル・リージャン (Loyal Legion of Loggers and Lumberman) がそれである。⁽⁴⁹⁾

この地域では、極めて劣悪な労働条件と雇主たちの非妥協的な対応が IWW の進出を招いていた。1917年夏、労働条件の改善と8時間労働を要求するストライキが発生し、IWW 系の製材労働者産業組合第500支部と AFL 系の森林労働者国際組合は、互いに争いつつも、太平洋岸北西部全域で生産を麻痺させた。この闘争が当局の IWW に対する過酷な弾圧で押しつぶされた後も、IWW はいわゆる “strike on the job” = サボタージュを労働者に呼び掛け、かくして生産はその後にも容易に回復しなかった。

Cf. Bureau of Labor Statistics, *op. cit.*, p. 61.

(48) デーヴィッド・ケネディは、これが “company unionism, pure and simple” を代表するものであったとしている。なお彼は、ロイヤル・リージャンのユニークさにもかかわらずこれが戦時労働政策一般を例証するものとして、戦時労働政策一般を極めて保守的なものと捉えている。これに対してはデュボフスキーの批判がある。Cf. David M. Kennedy, *Over Here: The First World War and American Society* (New York, 1980), pp. 266—267, Dubofsky, *op. cit.*, p. 207—208. パールマン、タフトは、これを “inter-company union” であり、“Corporative State” の先駆としている。Perlman and Taft, *op. cit.*, pp. 297—298.

(49) 以下のロイヤル・リージャンについての叙述は主として、Robert L. Tyler, “The United States Government as Union Organizer: The Loyal Legion of Loggers and Lumberman”, *Mississippi Valley Historical Review*, 47 (1960), pp. 434—451, *A Report of the Activities of the War Department*, p. 44—47 による。

戦時生産計画は、貨車、船舶、宿営地のための材木を必要としていた。当時の戦闘機に必要な唐檜の生産の停滞は特に重大であった。しかしながら、この地域の労資関係について極めてすぐれた、後に IWW 自身がその裁判闘争において資料として用いたほどの報告書を書いた大統領調停委員会でも、⁽⁵⁰⁾ 現実にこの紛争を解決することはできなかった。AFL 系組合は極めて少数の労働者を代表しているに過ぎず、他方 IWW はアメリカ政府の第一の公敵であり、団体交渉の相手としては論外であった。かくして陸軍省は、1万人の兵士を森林地帯のキャンプに送り込み、木材の切り出しに従事させるとともに、自ら愛国団体、ロイヤル・リージャンの設立に乗り出したのである。

1918年4月に制定された規約によれば、ロイヤル・リージャンの各支部は代議員を選出して“district boards”へ派遣し、“district boards”はまた雇主および労働者の代表を選出してリージャンの事実上の創設者である陸軍のディスク大佐が主宰する“Headquarters Council”に送ることになっていた。各支部はまた、“conference committees”を選出して経営者に要求を提出し交渉した。そしてここで解決が着かない時は、“district boards”，ついで“Headquarters Council”に委ねられた。

ロイヤル・リージャンの最初の支部は、1917年の11月30日にオレゴン州のウィーラーで設立された。以後、ロイヤル・リージャンは、IWW はもちろん、AFL 系組合の高まる反発にもかかわらず、リージャンへの加盟を合衆国への忠誠と同一視することによって不満分子の抵抗を押さえ、急速に勢力を拡大⁽⁵¹⁾

(50) Cf. *Report of President's Mediation Commission*, pp. 13-15, Bing, *op. cit.*, p. 57.

(51) ロイヤル・リージャンが自発的な組織と名乗りながら、加入を拒むものには様々な圧迫を加えたであろうことは、たとえば本部から支部へ送られる“Bulletin”等から明らかである。たとえば、“Bulletin No.5”は一方で「この組織は厳密に自発的なものであり、いかなる者も加入を強制されない」と述べながら、すぐ続けて「各人に目的を説明し、メンバーとして加入するよう試みよ。労働者が一般的にこの組織を理解するやいなやメンバーになるということをあなたは知るであろう。加入しようとしな

し、休戦までに12万人の加入者を集めた。1918年12月の大会の時には、12の地区が1000以上の支部を擁していたのである。

ロイヤル・リージャンは、陸軍省の戦後の報告書が、「戦争中の労働問題に対する陸軍省の行政の輝かしい一章」⁽⁵²⁾と誇っているようにいくつかの点で目覚ましい成果を挙げた。ストライキによって急減し、IWW が公然たるストライキを中止した後も月産260万立方フィートに止まっていた唐櫓の生産は、1918年の11月には月産2200万立方フィートに達した。他方では、8時間労働や最低賃金制度が導入され、労働者の労働および生活環境も著しく改善された。かくして、終戦にあたってこの組織を今後も存続させるべきか否かの投票が行われた時、労働者の85%が存続を支持したのである。⁽⁵³⁾

者は、他の方法で注意されよう (Those who do not will be otherwise taken care of)」と本音をのぞかせている。(傍点筆者) また“Bulletin No.6”は、ロイヤル・リージャンに加入を拒むものを親ドイツ派とみなし“Copperheads”, “cancer”, “lepers”等の言葉で非難したある支部員の投書を紹介し、これを掲示するよう命じている。

War Department, Headquarters Spruce Production Division, Bulletin, 5 and 6. Box 24, Records of War Labor Policies Board(RG1), National Archives.

(52) *A Report of the Activities of the War Department*, p. 44.

(53) Bing, *op. cit.*, p. 272.